



TITLE:

イギリスにおける公信用の成立と 基金制度

AUTHOR(S):

舟場, 正富

CITATION:

舟場, 正富. イギリスにおける公信用の成立と基金制度. 経済論叢 1966, 97(6): 548-568

ISSUE DATE:

1966-06

URL:

<https://doi.org/10.14989/133137>

RIGHT:

經濟論叢

第九十七卷 第六號

西ドイツ農業の構造變動……………山岡亮一 1

社会経済的マーケティングの形成(2)……………橋本勲 22

問題解決と管理の一般理論……………上岡正行 39

イギリスにおける公信用の成立と基金制度…舟場正富 56

昭和四十一年六月

京都大學經濟學會

イギリスにおける公信用の成立と基金制度

舟 場 正 富

序 主 題 の 限 定

本源的蓄積期（以下原蓄と略す）の国家財政の全体像を今さらに復元しその運動法則を再検討しなければならないことは、従来の財政学が一般会計という狭い制度的枠内から問題をたててきたことへの反省の上に立つとはいえず、不幸なことである。しかし一般会計の存立基盤を問い、現代におけるブルジョワ予算原則の意義を反省する上からも、原蓄国家財政のあり方を問題にすることは、今日必須であり急務である。

従来の財政史の成果の多くは、君主財政の崩壊がそのまま古典派財政の成立につながるものと想定してきた。それはとりもなおさず古典派の土俵の上に入りこんでしまったことを意味する。上昇期の産業ブルジョワジーのイデオログたる古典学派は自己を生み落した原蓄の原罪をみごとに忘却し、原蓄段階に照応した財政のあり方の究明をも放棄した。彼らにあっては、原蓄期の国家財政が二分されてしまう。すなわち、その君主財政に対抗する側面が自己の同一物として、ブルジョワ予算原則によって揚棄されるべき部分は自己の反対物として。そして後者はさまざまな前期性をまとう君主財政の属性としてのみ認識される。

アダム・スミスの公債に対する態度は、資本蓄積の妨げとなる公債負担をいかにして排斥するかに集約される。それは彼にとっては恣意的な政策体系の所産に他ならず、ある種のひややかな違和感で迎えらる。私はここに包含される鋭い政策批判を否定するわけではないが、産業ブルジョワジーが商業独占等に対立するときの反王権という擬制に眩惑されて、君主財政と古典派財政をス

1) 高橋誠「明治財政史研究」青木書店、1964年、66ページ。

トレートに結ぶことには反対せざるをえない。

原蓄国家の財政を究明するために私は2つの鍵を設定しておこう。その1つは当時の財政機構の特質である基金制度 (funding system) の生成、発展、消滅の過程を追跡し、それを当時の再生産構造たる重商主義体制の矛盾が集約される国家財政のあり方として再構成することである。いま1つは、基金制度の中に機構的にくみ込まれており、のちにそれと同一視されるようになった公信用²⁾の諸形態とそれらの相互作用を追究することである。そして、この2つの視角の結節点に減債基金が位し、相次ぐ財政危機を克服する諸方策の中核として、国家権力を通じての原著作用を進めるのに用いられるのである。

主題の展開にあたり、私は意識的に論理的体系的な手法を採り、原蓄後期の17世紀末から18世紀末にかけての各エポックにかんしてその差異よりも等質性に重きを置いた。しかしながら、もし従来の公信用史にありがちな、各エポックの主な契機によって全体の動きを糊塗し、諸契機の連関を見失うという欠陥に留意した上でなら、それぞれの項目にクロノロジックな比定を試みることも可能である。すなわち、第1に基金制度ならびに公信用の起源が求められる王政復古期。第2に、それらが確立されその後の動向を規定する諸契機の出揃うウィリアム3世の頃。第3に、基金制度の全面的な展開が要請される一方で公信用の危機が叫ばれ、その安定とさらに次の拡張の準備として基金が統合され減債基金がつくられた1710年代。そして第4に公信用面のみならず財政制度のあり方の中核に減債基金が成長し、その「流用」と膨張が実質的な統一国庫制度の前身を形づくる18世紀後半。第5に原蓄国家財政の特質たる基金制度が揚棄され、ブルジョワ予算原則に裏打ちされた統一国庫制度が完成する財政改革期³⁾。

しかし私がここで強調したいのは、このような時代区分ではなく、各項で述

2) 私は一般にいわれる公債あるいは国債という語をつかわない。それらは公信用の1つの形態と解すべきである。

3) 但し、本稿では紙面の関係で基金の統合までをとり扱う。それ以降については「ウォルポール減債基金の変貌過程」として次の機会に発表したい。

べる基金や公信用の諸特質がからみ合いながら全体として醸成する運動の姿であり、そこにふくまれる矛盾の摘出である。基金制度の矛盾とは、経費の分化と統一的財政運用の問題や、公信用の面におけるその膨脹や拡散と維持安定の問題などが主なものである。なお本稿では主として制度史的な観点を多く採用し、思想史面からの接近は最低限に留めよう。

I 基金制度の成立

基金 (fund) という用語ほど多様な使われ方がなされる例も少ない。それゆえ基金制度にかんする確定した定義はまだ与えられていないのが現状である。イギリス公信用史についての古典的著作の中でハーグリーヴズ (E. L. Hargreaves) は次のようにいう。「基金という語は、のちに公債そのものに関して用いられるようになったが、当初は抵当に入った諸税を意味した。」⁴⁾「あるいはむしろ租税一般のこと。ポスルスウェイト (M. Postlethwayt) は、この語は『国家の非常時を支弁するため、およびたまたま借入された金額の利払いに用いるために賦課された諸税を意味する』のに用いられたといっている (商業辞典『Funds』の項)⁵⁾(傍点——筆者)。しかしハーグリーヴズはここから出発しながらも、問題を公債にしばって行く過程で、基金の条件として「ある程度の永続性をもった債務の成立」をあげる⁶⁾。かくしてアダム・スミス流の期限つきの租税の公信用への充当を「先取り (anticipation)」と呼び、「確定基金 (funding)」は永久税の充当に限るとする伝統的な見解が生じる⁷⁾。そしてそれはさきのポスルスウェイトの規定と微妙なくい違いをみせている。18世紀後半の財政学者たる彼は、基金制度そのものにきわめて大きな領域を与えているように思える。

18世紀行政史の権威と評されるビネイ (J. E. D. Binney) は次のようにいう。「基金制度という語は、借入金あるいは現在の公債残高が全額利払い (時

4) E. L. Hargreaves, *The National Debt*, London, 1930, p. 1.

5) *Ibid.*, p. 1, n. 1.

6) *Ibid.*, p. 2.

7) A. Smith, *The Wealth of Nations*, Modern Library, p. 865. 大内兵衛訳、岩波旧版、(四)、18ページ。(スミスの引用については以下竹内訳によるが、この部分は大内訳が適訳と思われる。)

には元本償還も)に用いられる特定の歳入源を与えられることを意味する。それは利払い等に特定の財源を与えられない、あるいはそのような支出が他のより急ぐ歳出を補填したあとに得られる財源に依存する方法に対立して用いられる。⁸⁾ここでの主眼は基金という語によって租税の裏付けの有無を決定しようとするもので、ビネイによると永久債でなくても租税を充当されている場合には「funded」という形容が可能となるのである。この点で彼の定義の方が18世紀の事実により近いものといえよう。

それでは何故基金制度という語がその後公債に対する利払い基金のみを指すようになってしまったのだろうか。おそらくそれは「はじめて財政学を構築した」アダム・スミスの体系に映し出された重商主義財政の姿に他ならない。もしそこで公信用問題が公債負担の問題から一步進んで、その累積せざるをえない機構の分析にまで立入って検討されていたならば、基金制度そのものの規定もより実り多いものとなっていただろう。

私は原蕃国家財政全体の中で基金制度が把握され、法則化されなければならないと思う。だから私はむしろポスルスウェイトに近い「経費または公信用に充当された租税または租税の集合体」という規定から出発しよう。なぜこのように拡大するかは行論の中で明らかにしていくが、不鮮明な対象への接近にはある程度の大まかさも許されていいだろう。

18世紀に入って全面的な展開をみせるこの基金制度には2つの足がある。その1つは経費の分化、今1つは公信用の成立でありそれらは共にブルジョワジーが革命をはさんで国家財政の掌握を進める過程に密接に結びついていた。まず経費の分化については、すでに封建君主の下にあっても市民階級は租税の協賛にあたり自己の利害に関係の深い戦費の支弁には積極的だったといわれている⁹⁾。しかしこの時代には君主財政に対する歳出面からの規制は法的に保障されてはいない。議会はこの目的のためには、たとえばある種の関税を海軍費に用

8) J. E. D. Binney, *British Public Finance and Administration, 1774-1792*, Oxford, 1958, pp. 104-05.

9) 島恭彦「近世租税思想史」有斐閣、昭和13年、106-07ページ。

いるというように主として慣習の力に依るか、君主財政のあり方に応じて租税協賛を拒否するという形でコントロールするより他はなかった。

しかし当時の議會を牛耳る商業ブルジョワジーにとって、国家財政をその支配下におくことは当時の再生産のあり方からも必然的に要請されていた。「本来的マニユの時代には、商業的制覇が産業上の優越をもたらす」¹⁰⁾といわれるように狭隘なマニユ的生産力を基盤にしたこの頃の再生産の拡大は、相次ぐ商業戦と植民地戦争によってのみ確保されえたのである。その上商業資本の再生産把握である G...G' の循環範式は、国内産業の利潤追求と中継貿易のそれを同一視させ、ますます諸外国との軋轢を深めることとなった。アダム・スミスは戦費増大の原因を軍事技術の高度化と農業人口の減少に求めたが¹¹⁾、これに加えて「海上貿易や植民地制度」にかたく結びついた原蓄期の戦争は、より広汎に、より徹底的にたたかわれるようになったのだとすべきであろう。かくしてショウ (W. A. Shaw) のいうごとく、「英国史上何時でも議會は対仏戦争には快く協賛した。」¹²⁾のである。

かかる軍事費の要請は、次第に「君主の戦争」を「議會の戦争」に転化することを要求するようになる。ところが君主側には、革命の過程で収入の道を断たれた旧支配層が多く寄生しており、彼らと議會が財政支出をめぐるであらそう。王政復古から名誉革命にかけての一連の抗争は、前者の后者への従属の過程をあらわすものでもあった。

1665年、第2次オランダ戦争にあたっての戦費協賛で議會は「歳出議定条項 (appropriation of supply)」をつけた。これによって議會は租税を議定する場合に歳出の指定が可能となり、従来の統一的な君主財政に経費の分化と会計監査をもち込んだといわれる¹³⁾。ケネディ (W. Kennedy) は君主財政のあり方を収入面からみて区分財政制度と呼んだが¹⁴⁾、それが議會の手で統合されて

10) K. Marx, *Das Kapital*, 長谷部文雄訳, 青木文庫版, (1), 1147ページ。

11) A. Smith, *op. cit.*, pp. 656-67, 竹内謙二訳, 慶友社, 改訂5版, (II), 昭和35年, 3ページ以下。

12) W. A. Shaw, *Calendar of Treasury Books*, Vol. IX; 長谷田泰三「英国財政史研究」勁草書房, 昭和26年, 67ページ所引。

13) 中村英勝「イギリス議會史」有斐閣, 昭和34年, 107ページ。

14) W. Kennedy, *English Taxation, 1640-1799*, London, 1913, p. 9.

行く過程は同時に経費部門を議会が分割して行く過程と併行して進んだのである。

名譽革命はこうした君主財政に対する経費面からの解体を仕上げたという点で、財政史上1つのエポックをなす。「この時を境に国家 (state) の部局は政府 (public) の部局に転化した」¹⁵⁾とビネイは表現する。革命議会は全歳出を二分し、国王には60万£の年金、軍事費には71.4万£を議定した。かくして統一的君主財政は解体し、国王の収入は全経費の一部分におかれることとなる。実質的なシヴィル・リスト (civil list) の成立である¹⁶⁾。なおこの時の歳入総額は120万£しかなく、その中から軍事費を優先的に支出したため、ウィリアム3世のシヴィル・リストにはきわめて深刻な財政難が生じた¹⁷⁾。シェウは1693年度のシヴィル・リストの経費内訳を掲げているが、それによると宮廷費、各種年金恩給、機密費など君主や宮廷貴族への給付が全体の8割以上を占め、司法費や大使費など実質的な行政機能を担っていた部分は少ない。シヴィル・リストを純粹の君主費に限定してその中から行政費を分化させる課題は19世紀までもちこされる。

シヴィル・リストの設定は、これ以後議会在君主に一定額の年金を給付することによってその歳入を確保させると同時に、君主財政部分を国庫の片隅に押し込めておくはたらきをもった。しかもその財源として与えられたものは、旧来の弱体化した世襲収入で、その基金に赤字が出るたびにシヴィル・リスト債が累積し、議会が他の基金からそれを補完することになる。しかし、こうした君主費の限定を直ちにチーフ・ガバメントの主張と結びつけてはならない。逆にホイッグ・シェプレマシーと評される当時のブルジョワ議会は、それを基盤にして軍事支出の増額をはかったのである。彼らは、シヴィル・リストには

15) J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 247.

16) シヴィル・リスト (civil list) の定訳はない。長谷田博士は文政費と訳し、中村英勝氏は王室費という訳を採用している。なおこの用語がはじめて制定文書 (statute book) にあらわれたのは1698年のことだといわれる (F. W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1913, p. 435)。

17) 長谷田泰三、ウィリアム3世のシヴィル・リスト、「東北大年報経済学」11、1939年12月(同氏、前掲書、178ページ所収)。

永久収入を年金として与えておき、年々議定されるようになった地租、麦芽税や公債発行による歳入を軍事費に用いた。そしてジヴィル・リスト、軍事費、公債費等の経費の諸部門が次にのべる公信用の生成とあいまって、基金制度の内容を構成する。

イギリスの公信用の起源は、王政復古から名誉革命にかけてのさまざまな試行錯誤の中に求められる。かつての君主信用は、強制公債 (forced loan) や地金の差押えといったいわば信用の経済外強制ともいうべき事件を通じて孤立化し、経費調達使命を果せなくなった。この中からゴールド・スミスの徴税請負制 (farming system) が急速にのび、共和制から王政復古の前半まで、当時の官僚機構の不備も手つだって広く用いられた。それは国家の側からみると租税の先取りの一種であり、請負人は国家に短期信用を与えてその回収権を譲りうけるという形をとる。これによってゴールド・スミスは巨利をえたが、次第にその不経済と不人氣が認められて官僚制への移行が要求されるようになった。

1672年の国庫支払停止 (stop of the exchequer) はゴールド・スミスの没落をはやめ、高利資本の国家への吸着を排して官吏の前貸金制度や年金を用いて起債する公信用のあり方への道を開いた。その最初のものは銀行家年金 (bankers' annuity) で、国庫支払停止によって民間に滞留した膨大な短期証券類に法定の6%利子を支払うことになったものである。これに用いられた基金は世襲消費税であるが、非常時の所産とはいえその後の信用基金制 (fund of credit) に先鞭をつけたものと評価される。国庫支払停止はゴールド・スミスが享けていた法定以上の利払いを法定まで引下げた一種の強制借替えとみる見解¹⁹⁾や、この時成立した銀行家年金をイギリスにおける永久国債の起源とする見解などの成立をみても、この事件の公信用におよぼした影響の大きさを知ることが出来る。

年金の充当によって応募された擬制資本を維持するやり方は、続いて多くの部門で用いられるようになった²⁰⁾。それと共に租税の賦課期間も延長され、い

18) E. L. Hargreaves, *op. cit.*, p. 4.

19) W. A. Shaw, *op. cit.*, Vol. IV, Introduction, p. xix (長谷田泰三, 前掲書, 29ページ所引)。

20) E. Hughes, *Studies in Administration and Finance, 1558-1825*, Manchester, 1934, p. 163.

わゆる利払い基金という経費部門が出来上った。公信用のかかる形態すなわち信用基金制 (fund of credit) は、革命政府の財政にイングランド銀行の設立以上の大きな影響を与えたとする見解もあるが²¹⁾、むしろ信用基金制によって銀行が設立されたとみるべきであろう²²⁾。

基金制度は、商業ブルジョワジーを主力とする議会在復古王政の反動化と高利資本の国家財政への吸着を排撃する中から生まれた。彼らは自己の利害に適するように国家財政の機構を編成し、1670年代から80年代にかけて関税や消費税の請負を廃止し、それに代る経費調達方式を考案した。こうしてつくられた基金制度は、各経費部門における公信用の拡散や、利払い基金の相次ぐ設定などそれに特有な運動のメカニズムをもつ。次に私はその体制がほぼ整えられたと目されるウィリアム3世の頃を中心として、その実態や公信用の諸形態のからみ合いを明らかにしよう。

Ⅱ 基金の構造

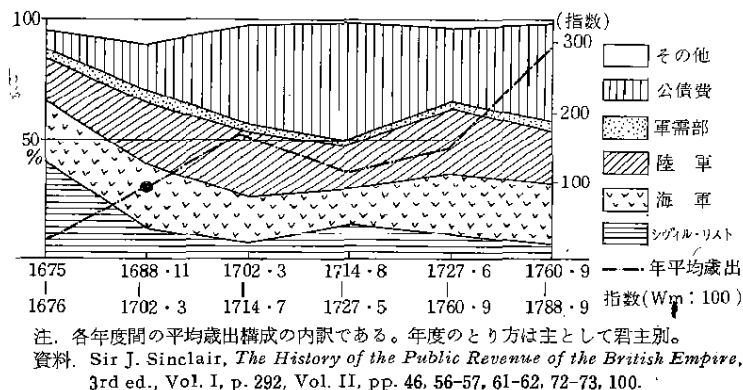
基金制度を生み出す原因となったのは軍事支出の重圧であったが、その後の基金の運動の規定要因となってくるのも軍事費である。第1図に示すように、この時代を通じて経費中に占める軍事基金への充当財源は50%を下らない。そのうえ、次第に比重を増してくる公債費も大部分は軍事費に先導されたものである。他方、シヴィル・リストはこの1世紀間に若干の増額をみたが、各君主への定額年金という線は厳守され、経費指数とは逆比例的にその相対比を低下させている。

軍事基金の主な構成部分は、海軍(navy)、陸軍と召集時の国民軍(army and militia)、軍需部(ordnance)である。その予算の議決にあたっては、「1798年までは、海軍経費全体に対して唯一つの vote (議定項目) しかなかった。アンの頃、陸軍への支出が2・3の vote に分けられたこともあるが、いずれも巨

21) *Ibid.*

22) H. E. Fisk, *English Public Finance*, London, 1913, p. 88.

第1図 経費内訳の推移



額の経費を『臨時費』として議会の事前承認を経ずに支出する慣行が多かったのである。²³⁾ このため議会の vote を経ない副次部門 (sub-accounts) に多くの未払い残金 (arrears) が非確定の流動債 (unfunded debt) の形で累積し、これがその後の公信用の運動を規定するいわばアキレス腱となるのである。

軍事基金が分化する以前から海軍手形 (navy bills) や軍需部証券 (ordnance debenture) などの流動債は存在したが²⁴⁾、それらを大々的に用いるようになったのは王政復古下で軍事費を議会の統制の下におくようになってからだという。すなわち、軍事基金の確立によって歳入源が保障されたために、かえって信用膨張がなされるという基金制度に特有なメカニズムがあらわれた。その原因としてあげられているのは²⁵⁾、特定の基金に議会が与える年々の経費が戦費はいうにおよばず経常費にすら不足したこと、基金内部の会計部門に融通性がなく、一方に余剰金があるのに他方で赤字を出しているという基金内基金ともいべき機構があったことなどである。かくして多くの流動債 (但し、議会の

23) Lord Welby, *Memorandum on the Control of the House of Commons over the Public Expenditure*, quot. in Willoughby, etc., *The System of Financial Administration of Great Britain*, New York, 1917, p. 31.

24) R. D. Richards, *The Early History of Banking in England*, Cambridge, 1929, p. 56.

25) J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 140.

承認を経していない)が市場で高い割引率を呈し公信用全体が危機におちいる。議会はこの対策としてより、信用度の高い国庫証券 (exchequer bills) や永久債に肩代りしてプレミアムの増大を防ぐ。それゆえ少なくとも18世紀に限っていうならば、長期確定債という公信用の主流が確立されたことは決して公信用の安定とか流動債問題の解決とかに直結するものではなかった。むしろ逆に租税によって利払い基金を設定し、流動債を確定化 (funding) していく方式の確立がさらに次の流動債の膨脹を可能とするといった面にその法則のあり方をみるべきだと思う。

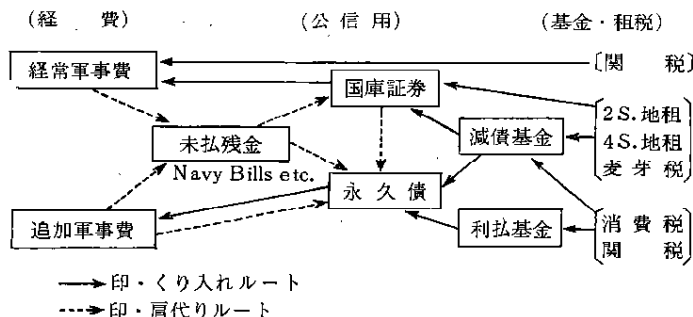
こうした軍事基金にかたくくみ込まれた公信用の諸矛盾がピークに達したのは、18世紀も後半のアメリカ戦争時であったことをみると、このことが何よりもはっきりするだろう。アメリカ戦争末期には海軍手形の割引率は22%に達し、その延払い期間は18カ月にもおよんだ。手形の総額は1,292万 鎊 にものぼり、当時の海軍予算の2年分に相当した²⁶⁾。軍需部証券も同様で、その最高割引率は33%にもなった。会計委員会 (Commissioners for Examining the Public Accounts) はこれらに対して、債権者達が進んで受取るほど減価した債務に苦しむのは国家に対する恥辱だ、最も安い取引は現金を使うことだと非難している²⁷⁾。

第2図はこうした基金のメカニズムを軍事基金を例に模式図化したものである。くり入れルートとは実際の資金の流れや信用を下支えするための基金の設置などを意味し、肩代りルートとしているのは、公信用の諸形態の関連ならびに転嫁の過程のことである。この図からまず注目されるのは、公信用の重層的結合の有様が観察されること、すなわち、軍事費が公信用の一形態である永久債によって歳入の一部を与えられ、さらにその上に立って未払残金という形の信用膨脹が支えられていることである。次に公信用の形態間の作用構造については、そのすべてが永久債と消費税のラインに収斂していくことが読みとれ

26) *Ibid.*, p. 141.

27) *Commissioners for Examining the Public Accounts, Rep. 12*, quot. in Binney, *op. cit.*, p. 163.

第2図 軍事基金の模式図



注. 主要なルートのみを示しておく。

る。18世紀を通じてどの戦争においても流動債の膨脹による公信用の危機が叫ばれ、続いて公信用の「安定」という大義名分のもとに国家財政への寄生階級の擬制資本価値を維持するために、議会は消費税などの永久賦課税をとまなう「fund of credit」で後始末をつけねばならなかったのである。第3に租税面からみると、古くから軍事基金に充てられてきた經常収入としてのある種の関税の他に、利払い基金の中核たらしめられた消費税に注目しなければならない。大衆収奪の代名詞とされる消費税は定率課税である上取税機構も安定しており、利払いに対する保障として最も多く用いられたという²⁸⁾。また、年々議定される地租や麦芽税は主として歳入先取りとして発行される国庫証券の破棄に用いられた。そして普通 2 S. Land Tax とよばれる10%税が經常軍事支出100万 鎊を定額でもたらすこととされており、4 S. Land Tax すなわち「2シリングの付加税」が追加経費を支弁することになっていた。

経費の今1つの部門であるシヴィル・リストについては、君主財政の崩壊という面からより関心をよぶだろう。ここではシヴィル・リスト自体も基金として国家財政の一翼を担っていたことを指摘するにとどめ、次に公信用の2つの主要形態たる国庫証券と利払い基金の特徴を考察しよう。

国庫証券は国庫の歳入全般をひきあてた短期債務として議会が発行を認める

28) W. Kennedy, *op. cit.*, p. 61.

ものであるが、基金制度の下ではその償還および利払いのための財源がいわば国庫証券用の基金として確保される必要があった。証券が最初に発行されたのは1696年モンターギュの手によってである。この年は大詰めに近付いていた対仏戦争による深刻な財政危機に直面しており、貨幣の改鑄や土地銀行の瓦解などでそれ以上の経費調達の手もとがとざされていた。モンターギュの意図はイングランド銀行券の流通にあやかろうというもので、畢竟初期の国庫証券は国家紙幣に近い性格を帯びている。

なお、国庫証券にはもう1つの任務が課せられていた。当時の戦争がほとんど大陸でたたかわれたため、とくにアムステルダムへの正貨流出が続き、為替相場の下落のみかイングランド銀行券の忌避などの事態を迎えていた。このため国庫証券の発行にあたり、モンターギュは流通管理団という商人の団体を指定し、正貨に交換するものに10%の利子を払うというきわめて高価な正貨集中策をとったのである。それでも最初の発行は15.9万ポンドと目標額の1割余りで、1697年に納税に用いるという法貨規定を加えてはじめて226万ポンドを発行しえた。ショウの掲げている証券の裏書きからその流通状況を推定すると²⁹⁾、流通管理団の手を一度経ている以外はすべて地租・麦芽税その他の納税に用いられていることがわかる。ウォード (W. R. Ward) は国庫証券を割引きで買いあさって額面通り納税に用いるものもいたという³⁰⁾。

国庫証券に対する基金の規定は、最初7分利付き永久債と交換して塩税より利払いするとされていたが、これは成功しなかった。そして1696、97年の2年間に発行された250万ポンド分の償還は、ほとんど地租、麦芽税、人頭税などの年々の議定税から行なわれた。完済には1710年までかかっているが、私たちはその基金の推移の中にすでに国庫証券が短期公債として純化されてくる萌芽をみることが出来る。

近代的短期公債への指標としては、まず流通期限の短縮とくに年々の議定税

29) 長谷田泰三「英国財政史研究」勸草書房、昭和26年、88ページ。

30) W. R. Ward, *English Land Tax in the 18th Century*, Oxford, 1953, p. 45.

の先取りに収斂して行くこと、イングランド銀行が流通を引受けその業務を管理することなどをあげなければならない。1707年の国庫証券では銀行は窓税を基金に4.5%で150万 £ を引受け、同額の正金手形 (specie bills) を発行しうることとなった。そしてこの時の発行で銀行は流通に受容れられた分だけ兌換義務を負うものとされ、額面も大型化して銀行券との競合もなくなった。玉野井昌夫氏はこれをもって近代的短期公債の成立と見る³¹⁾。

年々議定される租税部分を先取りするのに国庫証券を用いる今日のルールが出来上るのは1726/27年のことだといわれる³²⁾。しかしこの原則も決して国庫証券を通じての信用膨脹に対する歯止めを与えるものではなかった。アダム・スミスの頃には、「(年内に償還される財源に) もし赤字が出れば、いつでも出ることが、この不足分はその翌年の国庫支出金をもってうめ合される。されば国庫収入のうち今まで担保に供されずにいた最後の重要な部門も、国庫に入るまえにかくして費われてしまう。」³³⁾ アメリカ戦争の前後から急速に膨脹し、年内に償還財源をもつ確定部分をはるかに凌駕するようになる交付証券 (supply bills) がその担い手である³⁴⁾。

1790年、イングランド銀行が首相ピットに宛てた要望「われわれは多くの国庫証券を引受けているが、この公債はあくまでも政府に対する一時的な援助であって決して更新されないものと考えてる」³⁵⁾は、こうした国庫証券のあり方の危険を告げるものであった。そして1797年の有名な兌換停止を迎えるのである。

このように国庫証券もまた公信用の危機をのりきるためにつくられながらも、のちには公信用の危機要因としてはたらくようになった。その対策として

31) 玉野井昌夫、イングランド銀行の成立とイギリス金融制度の展開、「学習院大学政経学部年報」1、昭和28年、335ページ。

32) J. E. D. Binney, *op. cit.*, p. 127: なおピネイはこの根拠を掲げていない。リチャーズはこの年代を1740年にまでおろしている (R. D. Richards, "The Exchequer Bills in the History of English Government Finance", *Economic History*, Vol. III, No. 11, Feb. 1936, p. 209)。

33) A. Smith, *op. cit.*, Modern Library, p. 865, 竹内謙二前掲訳、(V), IIページ。

34) ピネイは国庫証券のうちで年内償還財源が保障されている部分を「funded」と呼んでいるが、supply billsはこれに対して「unfunded」に属するとされる。

35) Sir J. Clapham, *Bank of England, A History*, Cambridge, 1958, Reprinted, Vol. I, pp. 186-87.

とられたことは、償還財源の拡充、減債基金の流用、永久債とくにイングランド銀行の資本金への肩代りなどである。

次に基金制度の中核をなす利払い基金の動向をみよう。

名誉革命に続く数年間は、すでに発明されていた「fund of creditの魔力」も有期年金や終身年金、富くじ年金などの形でしか行ないえなかった。その最初は1692年のトンチン年金で、アルコール類消費税を基金にして100万 鎊を募集することになっていたが、アダム・スミスのいうのとは逆に³⁶⁾成功せず、数次の募集を行なわねばならなかった。この頃につくられた有期年金類(annuities)は、すべて非償還債(irredeemable debt)³⁷⁾であるため、減債や利下げなどの公債政策の障害となってくる。基金の統合問題や南海事件の遠流をここに求めることはあながちこじつけではない。

ハーグリーヴズはイギリスにおける国債の起源に1692年のトンチン債をもってくる³⁸⁾。彼の基準とする政治的理由(議會による租税の充当)と財政的理由(永続性をもつ)を兼備した公債がこのときはじめて出現したからである。しかし公信用の隘路を開き、その後の戦費の調達に大きな役割を果たすイングランド銀行(The Governor and Company of the Bank of England)の設立をより大きな劃期とするのは妥当であろう。この銀行がつくられた直接の目的は「トン税条例(The Tonnage Act)」³⁹⁾のタイトルにもあるように対仏戦費の起債で、のちに重要となってくる発券規定は当初は簡単なものに留まっている⁴⁰⁾。

政府がイングランド銀行に与えた基金は起債額120万 鎊の8%にあたる9.6万 鎊と手数料など合計10万 鎊で、トン税および消費税から毎年支払われることになった。なおこの時の利率はスミスの評言とはちがって政府にとってむしろ有利だったという⁴¹⁾。応募にあたってはシティの商人たちが全面的に協力し、「銀

36) A. Smith, *op. cit.*, Modern Library, p. 870. 竹内謙二前掲訳, (V), 18-19ページ。

37) 「irredeemable debt」という語は、国家が一度契約するとその期限がくるまで一定の年金を支払うもので、償還不可能な公債の意に用いられる。これに対して「redeemable debt」の場合は国は減債基金などで債券を買入れて償還できる。

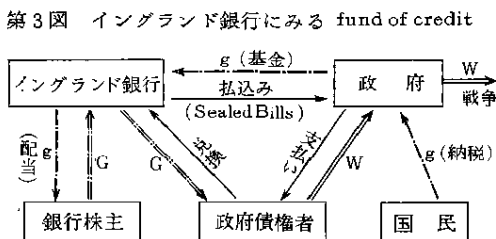
38) E. L. Hargreaves, *op. cit.*, pp. 1-2.

39) 5 & 6 Wm. & Mary cap. 20.

40) ditto, Section XXIX.

行への応募完了はすみやかに行なわれた。しかし契約額の政府への払込みはもっと早かった。⁴²⁾ 銀行から政府に貸上げられた捺印手形 (sealed bills) は直ちに兌換を命ぜられたため、年度末には銀行に正貨が4万ましか残されなかったという。

この「fund of credit」のメカニズムの概略を第3図に示しておこう。過程が一巡したあとのそれぞれの手元バランスでは、銀行株は g によって維持され、政府債権者は G を回収し、一般大衆は納税によって全機構を支えていることがわかる。



- 注. 1. 銀行による発券業務は一部略されている。
 2. 銀行株主と政府債権者はいわゆる「City Merchants and moneyed Men」とされる同一階級と思われる。

近代的公信用を成立させる上で銀行の果たした意義は、特許状 (charter) の援けを借りてではあるが、はじめて永久債すなわち本来の利払い基金をつくりあげたことにある。これ以後イギリスの公信用は「永久年金に対する警戒心」をのりきって、銀行基金 (bank fund) を膨脹させ、その他の永久基金を続々と生み出す。

イングランド銀行の増資は、政府が銀行基金に租税を付加することによってさまざまな流動債を確定化したり、利下げを通じて政府への貸上げ元本を増やしたりすることによって行なわれた。例えば1697年の場合、 $\frac{4}{5}$ をタリー (tally) で⁴³⁾ 残りを銀行券で払込んだといわれるように、一種の流動債の確定操作である。ところがこの時のタリーは市中で6割程度に割引かれていたため、銀行が塩税から与えられた8%の追加基金は国家にとっては実質上13%にもついたこ

41) A. Andréades, *Histoire de la Banque d'Angleterre*, Paris, 1904, 町田義一郎訳, 日本評論社, 昭和7年, 115ページ。

42) Sir J. Clapham, *op. cit.*, Vol. I, p. 20.

43) タリーとは木彫りの割符で中世末国庫が発行した納税受領証である。これが歳入の先取りすなわち公信用の手段として大きく用いられるようになったのは王政復古以後のことである (小野朝男「イギリス信用体系史論」東洋経済, 昭和34年, 116ページ以降を参照)。

となる。そのうえタリーの多くは割引かれて銀行に集まっていたから、人々はこの時の資本金100.1万ポンドのことを「継ぎ穂タリー (*ingrafted tallies*)」と悪評した。そしてこの部分は創立時の元本とは合体されず、1707年までかかって下層民収奪の代名詞たる塩税で償還された。

銀行特許状の更新にともなう国債引受けや利下げの措置は18世紀を通じてたびたび採られている。1694年の法律は1705年以後1年間の予告において全銀行保有債の償還後に廃止されうることになっていたため、銀行は発券という有利な特許を守るため政府の公債利下げや国庫証券の破棄に協力せざるをえなかったのである。この結果、設立時の元本は基金をそのままにして320万ポンドにふくれ上り、利子率は3%に下落した。1781年にノース首相が特許状の更新を期限前にもち出し、200万ポンドの海軍手形を国庫証券にかえて3%で銀行に引受けさせる代りに32年間延長を約すことにした。この時の論争でノースは「銀行は憲法 (Constitution) の一部だ」という有名な答弁をした⁴⁴⁾。こうした経緯は、イ

第1表 イングランド銀行の資本金と保有永久債 (単位: 万ポンド)

公債種別	年次	1701	1714	1727	1748	1775	1786
銀行資本金		120.0 (9.6)	160.0 (9.6)	160.0 (9.6)	320.0 (9.6)	1168.7 (35.1)	1164.2 (69.9)
同上・国庫証券 破棄		—	177.5 (10.7)	377.5 (15.1)	50.0 (2.0)	—	1787.0 [*] (89.3)
その他銀行扱い		—	—	400.0 [*] (16.0)	700.0 (28.0)	2449.6 (94.7)	100.0 (3.0)
コンソール		—	—	—	2253.0 [*] (82.9)	3825.2 (114.8)	14015.2 (453.2)
レデュースド		—	—	—		1135.9 (55.1)	3734.0 (112.0)
備考		この他タリーの破棄分がある。		* 南海会社株の買取り。	* コンソール等の前身と考えられる。		* Navy Five Per Cent 債のこと。

注. ()内は利払い額。当該年次の状態を示す。

資料. 1701, 14, 48, 75年の分は Sir J. Sinclair, *The History of the Public Revenue of the British Empire*, Vol. I, pp. 425-26, 437, 447, 460, 469; 1727 年は E. L. Hargreaves, *The National Debt*, p. 293; 1786 年は *Annual Register for the Year 1786*, pp. 252-53.

44) Sir J. Clapham, *op. cit.*, Vol. I, p. 103.

イングランド銀行が18世紀を通じて徐々に中央銀行としての体裁を整えてきたことを意味するものでもある。

第1表は銀行保有公債を概括したものである。当初は資本金と永久債が合致していたが、18世紀の後半には次第に分離してゆく傾向があらわれた。一般に銀行資本金と呼ばれるのは狭義には設立時の基金によって維持される部分で、広義の場合はそれに国庫証券の破棄確定部分を加える。これに対して18世紀の後半に増えてくる銀行扱いのコンソルやレデュースドは市中での流通性が高く、銀行資本金に合体される必要はなかった。かくしてイングランド銀行の長期公債業務は次第に中介者としての地位に移行し、信用供与は国庫証券の流通部面に比重を移して行った。

特許状の力で公信用政策を展開した例では、この他に東印会社と南海会社をあげることが出来よう。共に17世紀末から18世紀初めの創設であるが、東印会社の場合はその後国庫との関係が疎遠となり、南海会社の方は成立当初から基金の統合問題として扱った方が適切に思える。またその後特許状が用いられなくなった理由は、イングランド銀行と東印会社に与えられた特権があまりに大きかったためともいわれ⁴⁵⁾、さらに30年代には起債環境が好転したことをもつけ加えるべきであろう。

一般に18世紀を通じて基金の運動を規定するものは、軍事部門の租税や公債収入に下支えされた膨大な量の流動債や財政赤字である。これらに先導されて国庫証券や利払い基金などの経費部門が成立する。当時は予算制度がなく、必要経費とそれに対する租税が個々に直結する基金制度特有の議定が行なわれたために、軍事基金や利払い基金が同じ経費部門に併列的にあらわれる。しかし私たちはその中に構造的にからみ合う経費と公信用のあり方を見逃してはならない。経費部門の確立と財政赤字、公信用の膨脹とその安定などの矛盾が、相次ぐ戦争の中で基金制度をゆさぶりに変貌させるだろう。ここではその矛盾の帰

45) E. L. Hargreaves, *op. cit.*, pp. 58-59. 但し、1721年に London Assurance Co. と Royal Exchange Co. の両社が特許状を受け、civil list 基金に30万ポンド拠出した。

着先を一応払い基金にとった。次に私はさらに高い財政操作ともいべき基金の統合問題に移ろう。

Ⅲ 基金の統合

特定の経費と基金を直結させる制度を、基金の統合によってある程度緩和することは、既存の期限つき租税を永久化し公信用の拡張力を増大させた。例えば戦争や年金に充当されていた租税も、その終結と共に必ずしも廃止される必要はなくなったのである。こうした制度は、その剰余部分を減債基金(sinking fund)にくり入れるという操作を通じてますます完璧なものとなった。イギリスの他の諸制度と同様に基金の統合もまた徐々に経験的に行なわれてきたが、それが全面的に開花し、基金制度が全体としてある種の予算制度に近い形をとるようになるのは1710年代のことである。

1711年に南海基金(south sea fund)が出来た。「実際、南海会社は確定措置(funding arrangement)のためにつくられた」⁴⁶⁾といわれるように、その本質を理解する上には特許状の内容(スペインや南米との交易)や事業の運営などとともに、政府の側の公信用政策とのかかわりを検討する必要がある。アンダーソン(A. Anderson)は、当時のスペイン王位継承戦争によって「海軍、衣料部、輸送部等の債券に巨額の未払残金があった。それらは正規のルートでは削減さるべき何らの基金ももたず、市中で大きく割引きを受けていた」⁴⁷⁾と述べている。さらに南海基金の成立過程を政府内部の基金の推移の中から考察すると、そこに典型的な初期の統合過程をたどることが出来る。

南海基金の前身は、1697年から1710年まで次々とつくられた総抵当基金(general fund and mortgage)である。「もしこの手続きがとられなかったら公信用は破滅していただろう」⁴⁸⁾とシンクレア(Sir J. Sinclair)はいつてい

46) *Ibid.*, p. 20.

47) A. Anderson, *History of Commerce*, Vol. III, pp.42-43. アンダーソンは40年間南海会社の書記を担当した。

48) Sir J. Sinclair, *History of the Public Revenue of the British Empire*, 3rd ed., 1803-04, Vol. I, p. 422.

る。その方法は租税の賦課年限を延長し、一定額の流動債の廃棄をそれに請負わせるものだったのである。アダム・スミスはこれらが南海基金に直結して行く有様を次のようにいう。「1711年、これらの税（これはかくして既にこの時には、租税収入の見越しによる4箇の借入金の担保に供与されていたのである）は、その他数種の税と共に永久に継続するものとされ、南海会社の利払いに充てる基金とされた。蓋し南海会社は政府にこの年負債を償還し、不足額を補填するために、総計9,177,967 £ 15 S. 4 d. を貸上げたのであって、これは当時としては空前の貸付金であった。」⁴⁹⁾

総抵当基金から南海基金への移行は、公信用の形態上1つの飛躍がある。前者は一種の元利償還基金であって、引用文中に伺えるように設定された6つの基金中2つはすでに終結していた。これに対して残る4つは残存元本を南海会社株に転換させられ、南海基金から単に利払いを受けるだけになったのである。利率は6%で、毎年55.1万£が主として消費税からくり入れられる一大永久基金がここに出来上ったのである。

このあと基金の統合は次々と進み、1714年にはイングランド銀行と東印会社への利払い基金とシヴィル・リストへのくり入れ年金を統合して総合基金 (aggregate fund) がつくられた。シヴィル・リスト年金は従来の世襲収入を主体とする財源では足りなくなったため、年々12万£の追加を要求していた⁵⁰⁾。なお、この総合基金に集結された永久税によって、はじめて特許状を伴わない起債が可能となったという。「最初の国民への永久債は……総合基金の設置で永久化された諸税を保障としてつくられた107.9万£の5%債であるという伝統的な見解には、正当化すべきものがふくまれているように思える。」⁵¹⁾とハーグリーブズは評している。

1716年には減債基金の設置と抱き合せて一般基金 (general fund) がつくられた。この主な部分はアンの頃に出来た4つの富くじ年金に充当していた租税

49) A. Smith, *op. cit.*, Modern Library, p. 866, 竹内謙二前掲訳, (V), 12-13ページ。

50) F. W. Maitland, *op. cit.*, pp. 435-36.

51) E. L. Hargreaves, *op. cit.*, p. 17.

を永久化したもので⁵²⁾、利払い総額は72.5万であった。またシンクレアが公債一覧表の中に、「(1714年の)陸軍証券, 3 Geo I cap. 7 により一般基金へ」として利払い額6.4万を掲げている⁵³⁾ことから判断して、軍事基金に充てられた永久税をここに集結した例をみることも出来よう。

かくして年々の議定税である地租・麦芽税を除くすべての永久税は、これらの3つの基金に自動的に流入し、その剰余は減債基金に帰着することになった。基金制度を公信用論の視角からみた場合、統合のもつ意味は一見矛盾した2つの側面をもつだろう。特定の租税と特定の年金の直接関係が途絶えることによって、年金に対する保障がなくなるという不安が生じはしないか。これはのちに統一国庫制が出来たときに論議された点だが、10年代には逆に年金の支払いを諸税の共同負担によって安定化することが出来ると理解されていたようである。そして事実その構成部分たる租税の減収や廃止の場合も、各基金の剰余、すなわち減債基金からのくり入れによって支弁することが出来たのである。だから減債基金は当初から公信用に対する補完的役割を負わされていたともいえるのである。

次に予算論の視角から統合問題をみた場合、従来は多くの税がさまざまな期限のもとに課せられてきたのに対して、この操作によって年々の議決を経ずとも自動的に歳入をもたらす永久税(事実上の既定税)と年々の議決を経る議定税の区別が明確となり、それらの充当先も前者は公債費、シヴィル・リスト、減債に、後者は主に軍事支出に向けられることとなった。しかしながら私たちは、このように一旦は成立しかけた予算制度への志向も、その後の基金制度の拡張のための基盤としてしか作用しなかったところに当時の財政の特質をみるべきだろう。そして、その矛盾の集約する減債基金の動向を解き明かすことが次の課題となる。

52) *Cobbett's Parliamentary History of England, from the Norman Conquest to the Year 1803*, London, 1812, Vol. VII, p. 428.

53) Sir J. Sinclair, *op. cit.*, Vol. I, p. 439.

む す び

基金制度は初期のブルジョワ議会が君主財政を蠶食し解体して行く過程で生み出されたもので、そうした形でのみブルジョワジーの国家財政に対する支配権が貫徹されたのだとしたら、基金制度にともなう経費部門の孤立分散や公信用の拡散などはある意味では歴史の必然であったし、進歩であったとすらいえるのである。そして、基金制度の矛盾の所産たる「自動累進の萌芽」を宿す利払い基金の重圧が、小生産者の分解を促進し、みずから生み落した産業ブルジョワジーの手でその消滅を宣告されるのである。

私は基金制度という概念を公信用の面に限定する古典派以後の慣例を無視して、経費と租税と公信用が一体となった特殊な財政のあり方として把握してきた。本稿ではまずその内容を構成する若干の運動形態を法則化しようと試みたにすぎない。「基金」という用語を古典派以後の範疇である経費、租税、公信用などできって行った場合、そのいずれもが妥当するようにみえるのは、逆にそのいずれもが一面をしか包括しないためだということが出来るのではなからうか。